

Lehren aus 15 Jahren ZOPP - Plädoyer für zielorientierte statt sektororientierte Steuerung der EZ

Kohnert, Dirk

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kohnert, D. (1998). Lehren aus 15 Jahren ZOPP - Plädoyer für zielorientierte statt sektororientierte Steuerung der EZ. *Entwicklung und Zusammenarbeit : E + Z ; internationale Zeitschrift*, 39(5-6), 137-140. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-55682-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-SA Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-SA Licence (Attribution-NonCommercial-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Lehren aus 15 Jahren ZOPP: Plädoyer für zielorientierte statt sektororientierte Steuerung der EZ

Dirk Kohnert

**Aus: *E+Z Entwicklung und Zusammenarbeit*
Nr. 5/6, Mai/Juni 1998: S. 137-140**

D+C is published by the Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung

Seit Mitte der 80er Jahre hat die GTZ ihre Projekte und Programme nach der Methode der zielorientierten Projektplanung (ZOPP) geplant und durchgeführt. Auch als Schwächen dieser Methodik deutlich wurden, hat die GTZ zunächst mit beträchtlicher Starre daran festgehalten; inzwischen ist das Verfahren weiterentwickelt worden, ZOPP ist nur noch Teil eines größeren Zusammenhangs (wie andere Beiträge dieses Heftes zeigen). Dirk Kohnert, der umfangreiche Untersuchungen über ZOPP durchgeführt hat, notiert in diesem Beitrag die Fehler von ZOPP, die zum Teil in der heutigen Praxis behoben sind. Für eine entscheidende Schwäche, die auch weiterhin existiert, hält er jedoch die zu frühzeitige Festlegung auf Sektoren und Träger, die eine wirkliche Zielorientierung in vielen Fällen unmöglich macht.

Das Für und Wider einer problem- und zielorientierten Planung von Projekten der Technischen Zusammenarbeit ist im letzten Jahrzehnt kontrovers diskutiert worden (s. Kohnert et al. 1992; BMZ 1997; sowie die dort angegebene Literatur). Als die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) im März 1983 die zielorientierte Projektplanung (ZOPP) nach einer mehrjährigen Erprobungsphase als Planungsmethode einführte, verfolgte sie damit Ziele, die auf die Ebene der Projektplanung und -durchführung beschränkt waren. Diese Beschränkung stellte sich später als eine der wesentlichen konzeptionellen Schwachstellen der ZOPP heraus; sie war einer der Gründe für eine isolierte Projektplanung, die oft zu gut durchgeführten, aber entwicklungspolitisch irrelevanten oder sogar kontraproduktiven Projekten führte.

Mehr als ein Jahrzehnt Erfahrung mit der ZOPP zeigte, daß zielorientierte Planung nur dann signifikant und nachhaltig sein kann, wenn sie sich nicht auf die Projekt- und Durchführungsebene beschränkt, sondern konsequent auf die darüber liegende Ebene der politischen Steuerung der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) ausgedehnt wird. Dabei gilt es allerdings einigen weiteren Schwächen der ZOPP in Konzeption und Durchführung Rechnung zu tragen, die wesentlich auf den Zeitgeist der 1960er und 1970er Jahre zurückzuführen sind, und auf die bereits an anderer Stelle ausführlicher eingegangen wurde (s. BMZ 1997:12-17; Kohnert et al. 1992:4).

1. Stärken und Schwächen der ZOPP

Die Entwicklung der ZOPP ist als Reaktion auf eine in den 1970er Jahren zunehmende Kritik an der mangelnden Effektivität der Entwicklungshilfe zu verstehen. Die Ursache für das Fehlschlagen von Entwicklungsprojekten wurde, angesichts eines noch ungebrochenen Glaubens an die Überlegenheit des westlichen Entwicklungsmodells, vorrangig in einer schlechten Planung des Transfers bewährter Technologien und Neuerungen aus den Industrieländern in die Dritte Welt gesehen. Unzureichende Zweckrationalität der Planung,

unpräzise Zuweisung von Verantwortung für die Projektdurchführung und mangelnde Unterlagen für eine effektive Wirkungskontrolle galten als die Hauptschwachstellen des Projektmanagements.

Der Lösungsvorschlag lag auf der Hand: Auf der Grundlage einer weitgehend von den Gebern in ersten Planungsschritten (ZOPP 1-3) vorstrukturierten Projektkonzeption sollten deutsche Experten — gemeinsam mit ihren Partnern in Übersee — Projektziele und Aktivitäten aus einer Problemanalyse logisch-systematisch ableiten und um ein Instrumentarium zur besseren Wirkungsbeobachtung und Steuerung ergänzen. ZOPP sollte 'klar logisch und eindeutig klarlegen', warum und wie ein Projekt oder Programm durchgeführt werden soll, welche externen Faktoren den Projekterfolg gefährden können, und wie und welche Informationen gesammelt werden sollen, um Projektauswirkungen beobachten und kontrollieren zu können (GTZ 1981:4).

Wie aus einer kürzlich abgeschlossenen umfassenden Querschnittsevaluierung hervorgeht (s. BMZ 1997), bewirkte die ZOPP, gemessen an den jeweiligen Projektzielen, seit ihrer Einführung einen signifikant erhöhten Wirkungsgrad deutscher TZ-Projekte. Die wesentlichen Schlußfolgerungen der Querschnittsevaluierung lassen sich in zwei Sätzen zusammenfassen. Die große Errungenschaft der ZOPP ist ihr problemorientierter Ansatz und ihre Förderung des partnerschaftlichen Verständigungsprozesses durch interdisziplinäre Teamarbeit und systematische Reduktion von Komplexität. Dewegen sollte die zielorientierte Planung weiterhin so konsequent wie möglich angewandt werden. Die dennoch unbestreitbaren Schwächen in Konzeption und Durchführung von ZOPP, auf die im folgenden eingegangen wird, lassen sich durch Anpassung und Ergänzung der Methode sowie durch situationskonforme Personal- und Fortbildungspolitik beheben.

Zu diesen Schwächen gehört, daß Projekte oft isoliert voneinander geplant werden, ohne stringente Ableitung aus den Länderkonzepten der Entwicklungszusammenarbeit (soweit diese existierten) und ohne ausreichende Berücksichtigung der Vorgaben der Regierungsverhandlungen.

Zudem waren Zielsetzung und Konzeption der ZOPP hauptsächlich an den Interessen und soziokulturellen Verhältnissen der Geber ausgerichtet. Die Partner wurden bei der Einführung der ZOPP nicht gefragt. Man ging davon aus, daß die ZOPP-Methode wertfrei sei und unabhängig von den spezifischen soziokulturellen Verhältnissen im Einsatzland universale Gültigkeit beanspruchen könne.

Daß dem nicht so war, zeigt sich in der Anwendungspraxis der ZOPP In Konflikt-fällen fühlten sich Projektträger und Counterparts häufig nicht an die Planungsvorgaben gebunden, selbst dann nicht, wenn sie gemeinsam erarbeitet und logisch konsistent abgeleitet waren; für sie hatten nämlich andere soziokulturelle Bezugssysteme als die Planungsrationalität größeres Gewicht.

BMZ und GTZ legten lange Zeit bei der Planung und Durchführung der ZOPP zu großen Wert auf formale Einhaltung der ZOPP-Durchführungsregeln. Zudem beschränkten sie die Erfolgskontrolle zu stark auf die Realisierung der selbstgesteckten, freischwebend formulierten Projektziele, deren mangelnde entwicklungspolitische Relevanz oft zu spät erkannt wurde.

Was noch schlimmer war: Die 'ZOPP Missionare' verschütteten durch ihre Überbetonung formalistischen Denkens die Quellen eigener und fremder Kreativität. Nur in gleichwertigem

Zusammenspiel von Vernunft und Phantasie lassen sich adäquate Problemlösungen finden. Die rigide Anwendung der ZOPP in den 1980er Jahren aber räumte Arbeitsweisen, die Intuition, Phantasie und Kreativität fördern, zu wenig Raum ein (s. Högger 1992:183-87).

Die eingeplanten Instrumente der Wirkungsbeobachtung reichten in solchen Fällen für eine effektive Projektsteuerung nicht aus, da Projektträger, Counterparts und Experten ein gemeinsames Interesse daran hatten, Projekterfolge auszuweisen. Andere projektfremde Interessen verstärkten häufig ebenfalls Tendenzen zu 'geschönten' Projektfortschritts- und Evaluierungsberichten.

Dort, wo die Fortschritts- und Technologiegläubigkeit westlicher Experten sich paarte mit der Arroganz der Macht der Projektträger, die nur *vorgaben*, die Interessen der Bevölkerung zu vertreten, wurden die Zielgruppen bei der Planung an den Rand gedrängt. Die Sichtweise der Zielgruppen fand bisher in der Mehrheit der Projekte keine adäquate Berücksichtigung, und ihr praktisches, durch generationenlange Erfahrung erworbenes Wissen wird von den meisten Experten noch immer nicht ernst genug genommen. ZOPP wurde in den meisten Fällen benutzt, um nicht *mit den*, sondern *für die* Zielgruppen zu planen (s. BMZ 1994b:16).

Gleichwohl ist das Bedürfnis nach besserer, geplanter Gestaltung der Zukunft nicht nur bei Experten und Politikern, sondern auch bei den Zielgruppen der Entwicklungshilfe vorhanden, und es muß überall ernst genommen werden. Dieses Bedürfnis entspringt nicht zuletzt dem Streben nach Sicherheit. Dem schwer erträglichen Gefühl, nur vom Zufall abhängig zu sein oder sich im Unbegrenzten zu verlieren, kann durch geplantes Eingreifen effektiv begegnet werden (s. Högger 1992:174).

Schließlich sind ZOPP -Zielsetzung und -Methode seit ihrer Einführung geprägt von einem mangelnden Kostenbewußtsein. Die Projektzielerreichung war den ZOPP-Planern meistens wichtiger als der sorgfältige Umgang mit knappen Mitteln. Häufig wurden Projekte so lange aufgestockt, durchfinanziert und nachbetreut, bis die Zielerreichung als gewährleistet galt (s. BMZ 1994:17). Die ZOPP ebenso wie die Projektmanagementmethoden der GTZ, in die sie eingebettet ist, verfügen bis heute über kein operationales Instrumentarium, um unter verschiedenen Projekt-vorschlägen die — in Relation zum erwarteten Nutzen — kostengünstigste Alternative auszuwählen. Den entwicklungspolitischen Zielen der Subsidiarität und der effizienten Mittelverwendung ist damit nicht gedient.

2. Entwicklungspolitisch relevante und kostenbewußte EZ durch zielorientierte Steuerung

2.1 Mittelvergabe nach Länderquoten und Zielen

Eine wesentliche Schwachstelle der ZOPP war also, neben der oben kritisierten isolierten, 'freischwebenden' Projekt-planung, die mangelnde Berücksichtigung von Effizienzgesichtspunkten. Die ZOPP kann die Effektivität einer gegebenen Maßnahme verbessern; jedoch bietet sie bisher praktisch keine Möglichkeit, den Entscheidungsträgern die Vor- und Nachteile verschiedener alternativer Projektinvestitionen zu verdeutlichen. Selbst die formell in der ZOPP vorgesehene 'Alternativen analyse' degenerierte in der Anwendungspraxis meist zum *window-dressing*; weil die grobe Projektstruktur bereits durch die ersten ZOPP-Planungsschritte implizit festgeschrieben wurde, hatten die folgenden Planungsschritte weitgehend Alibicharakter. Im übrigen befaßte sich bisher selbst die Alternativenanalyse aus methodischen Gründen nicht mit Kosten-Nutzen-Relationen, sondern

bestenfalls mit der Effektivität alternativer Maßnahmen (BMZ 1997:37/38; s.a. Clements 1995:584).

Die Weichen für die TZ und FZ werden bei den Regierungsverhandlungen gestellt, und zwar nach anderen Gesichtspunkten als denen der Kosteneffizienz, nämlich nach Wirtschaftis- bzw. Interventions-Sektoren (Land- und Forstwirtschaft; Fischerei; Bildung; Gesundheitswesen; Soziale Infrastruktur; Industrie; Bergbau etc.) und entsprechend der 'Fünf Kriterien'. Daher ist es fraglich, ob sich an diesen Entscheidungen etwas ändern würde, selbst wenn genauere Daten über die Effizienz verschiedener sektorexterner Projektalternativen vorlägen. Unter diesen Umständen gibt es für die Projektplanung und das Projektpersonal wenig Anreize für die Berücksichtigung kostengünstiger Projektalternativen oder kostensparender Projektdurchführung.

Um diesen 'Teufelskreis' zu durchbrechen, sollte erwogen (und gegebenenfalls in einer Pilotphase erprobt) werden, ob das BMZ bereits zu Beginn des Planungsprozesses die Weichen grundsätzlich anders stellen kann: Die Entscheidung -über die Verpflichtungsermächtigungen könnte zum Beispiel allein nach entwicklungspolitisch orientierten Länderquoten erfolgen, und bei den Regierungsverhandlungen könnte eine Grobfestlegung der Finanzierung der TZ nicht nach Interventionssektoren und Projekten, sondern nach den Zielen, Zielgruppen und gegebenenfalls Interventionsregionen der EZ erfolgen: z. B. 50% als Beitrag zur Erreichung des Entwicklungsziels 'Armutsminderung' bei den ländlichen Armen der *Province Atlantique* in Benin; oder 80% für die Verbesserung von Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung grundlegender Menschenrechte in Togo.

Mit der herkömmlichen sektormäßigen Festlegung bestimmter Projekttypen wird bereits eine Vorauswahl getroffen, durch die eine Berücksichtigung von Projekt-alternativen und damit von Effizienzgesichtspunkten zur Erreichung der oben genannten entwicklungspolitischen Ziele weitgehend illusorisch wird.

Beschließen beispielsweise die Partner während der Regierungsverhandlung eine Modernisierung des landwirtschaftlichen Beratungsdienstes, um somit (vermeintlich) die Einkommen der Kleinbauernfamilien zu verbessern, so mögen solche Maßnahmen nicht zuletzt im Interesse der Elite des Empfängerlandes sowie der Großbauern in den Dörfern an einem materiellen Ressourcen-Transfer (Traktoren, verbessertes Saatgut, Insektizide) erfolgen. Ob damit tatsächlich den armen Bauern gedieot ist, die Linienausaat, Pflug und Traktor ebensowenig finanzieren können wie HYV-Saatgut, importierte Insektizide und Kunstdünger, sei dahingestellt. Solch eine voreilige Festlegung versperrt den Blick für andere, angepaßtere Problemlösungen, die erst in enger Beratung vor Ort mit den Zielgruppen, und aufbauend auf generationenlang akkumuliertem endogenen Erfahrungswissen, konzipiert werden können. Wenn man dagegen nur die Ziele und Zielgruppen sowie eine Pauschalsumme zur Erreichung dieser Ziele in den Regierungsverhandlungen festlegt, so kann in der Projektdurchführung der Wettbewerb der Ideen und Maßnahmen vor Ort entscheiden, wie am besten die Ziele erreicht werden können. Tatsächlich gibt es bereits erfolgversprechende Programmansätze dieser Art in der deutschen TZ, wie das PATECORE-Modell in Burkina Faso.

Eine solche Umorientierung der Projektweichenstellung (z. B. bei Regierungskonsultationen) wird voraussichtlich bei den Entscheidungsträgern (sowohl in Deutschland als auch in Übersee) zunächst auf Skepsis stoßen, weil dadurch nicht nur eingefahrene Denkweisen, sondern auch manifeste Interessen und Machtpositionen angetastet werden. Diese

Umorientierung würde aber der konsequenten Umsetzung der entwicklungspolitischen Ziele dienen, inklusive der politischen Konditionierung der EZ.

Zusätzlich müßten Anreizsysteme entwickelt werden, um die Länderplanung und das Projektmanagement stärker für das Kosten-Nutzen-Verhältnis von geplanten Hilfemaßnahmen zu sensibilisieren, nach solchen Informationen aktiv zu suchen und aus diesen dann auch entsprechende Schlüsse zu ziehen.

Schließlich sollte die Entwicklung und Erprobung spezifischer, den Bedürfnissen der EZ angepaßter Methoden der Einbeziehung von Effizienzgesichtspunkten in die Projektplanung von der GTZ ernsthafter als bisher vorangetrieben werden. Es gibt hierzu neue Ansätze, z. B. den *Capabilities Approach to Project Analysis* (CAPA; s. Clements 1995), die es wert sind, überprüft und weiterentwickelt zu werden.

Die oben empfohlene tendenzielle Abkehr der Länderplanung des BMZ vom Sektorprinzip würde vermutlich auch die Signifikanz der Planung der TZ insgesamt wesentlich verbessern. Gleiches gilt für die empfohlene Abkehr von einer punktuellen Betrachtungsweise der Projektziele hin zum Denken in Entwicklungsprogrammen (Ableitung aus Länderkonzepten und entwicklungspolitischen Kriterien etc.). Ergänzend müßte die unabhängige Evaluierung der Hilfemaßnahmen ausgebaut werden; dabei sollte auch die Evaluierung von unten", d. h. aus der Sicht der Zielgruppen, stärker berücksichtigt werden.

Der zweifellos durch die ZOPP bewirkte höhere Grad der Projektzielerreichung hat nur in solchen Fällen auch die Signifikanz und Nachhaltigkeit der Projekte günstig beeinflußt, wenn das in der 'ZOPPPhilosophie' enthaltene Prinzip problemorientierter partnerschaftlicher Planung beherzigt wurde (s. unten). Diese Erkenntnis ist analog bei der zielorientierten Planung und Steuerung auf der politischen Ebene zu beachten.

2.2 Aufgabenteilung zwischen BMZ und Durchführungsorganisationen

Oberster Grundsatz der Steuerung auf der Ebene des BMZ sollte sein: Verstärkte Wahrnehmung der *policy*-Funktion bei gleichzeitiger Auslagerung von technischer Expertise. Das BMZ sollte sich aus der individuellen Projektplanung zurückziehen und sich mehr seiner eigentlichen Steuerungsaufgabe durch die Ausarbeitung von *policy*-Vorgaben widmen (z. B. zielorientierte Weichenstellung in den Regierungsverhandlungen und während der Konzeptionsphase).

Ergänzend wäre der Ausbau der Grundsatz- und Evaluierungsreferate sowie regionaler Programmschwerpunkte im BMZ hilfreich. Arbeitsteilig sollte das Sektorwissen in die GTZ und/oder externe Institutionen ausgelagert werden. Auch die Fach- bzw. Sektorabteilungen der Durchführungsorganisationen könnten 'verschlankt' werden; sie sollten sich eher als Koordinator und Animateur von Wissens- und Kontaktvermittlung zwischen Länderreferaten (bzw. Projekten) und externen Forschungsinstitutionen verstehen.

In dem Maße, in dem sich das BMZ aus der Projektdurchführung zurückzieht, müßte die Steuerungsverantwortung über verstärkte und unabhängige Quer-schnitts- und Serienevaluierungen (inklusive Konzeptions- und Methodenevaluierung) im Auftrag des BMZ wahrgenommen werden. Die Wirkungsbeobachtung kam bisher — insbesondere in Fragen der Effizienz der Projekte — in den meisten Projekten zu kurz. Insbesondere sollte die bislang von GTZ und KfW noch überwiegend praktizierte Selbstevaluierung der EZ-Projekte

durch unabhängige externe Evaluierung ergänzt werden. Nur so kann letztlich einer aus Eigeninteressen geschönten Beurteilung effektiv vorgebeugt werden.

Der bei der GTZ eingeleitete Prozeß der Dezentralisierung von Verantwortung in die Regionen sollte konsequent fortgesetzt werden; dabei sollte auf eine entsprechende Fortbildung der Experten vor allem auf dem Gebiet der soziokulturellen Dimension und in Fragen der inneren Einstellung gegenüber den Partnern besonderer Wert gelegt werden. Eine stärkere Arbeitsteilung zwischen entsandten und lokalen Experten sowie eine verstärkte Nutzung lokaler Fachkräfte als Zielgruppenexperten, wofür sie komparative Vorteile haben, wäre ebenfalls empfehlenswert (s. dazu ausf. Kohnert 1995).

3. Weitere Steuerungsinstrumente

Zur Steigerung der Effizienz und Signifikanz der Projektdurchführung im allgemeinen könnten neben dem oben genannten zentralen Punkt (zielorientierte Mittelvergabe nach Länderquoten) ergänzend die folgenden Instrumente eingesetzt werden:

3.1 Länder- und Projekt-Rating

Bestimmte projektspezifische Risiken scheinen sich unter bestimmten Rahmenbedingungen zu wiederholen. Ein *project rating* mit verschiedenen Stufen für verschiedene Projekttypen könnte die Einschätzung des Durchführungsrisikos erleichtern und dadurch Planungs- und Projektkosten mindern. Dieses *project rating* sollte durch ein Länder-Rating ergänzt werden, da die Projektrisikobewertung sehr stark von der Einschätzung der Länderrisiken abhängt (s. BMZ 1994b:33, 48).

Damit der dazu zunächst erforderliche zusätzliche Steuerungsaufwand nicht zu groß wird, sollten die Regionalreferate des BMZ hierfür — zunächst in einer Pilotphase für einige Schwerpunktländer der EZ — ständig abrufbare und aktualisierte Länderprofile mit einer Risikobewertung vorhalten und diese in die Länderkonzepte integrieren. Sie können sich dabei die Erfahrungen der KfW, der Weltbank, der regionalen Entwicklungsbanken, aber auch des Auswärtigen Amtes (AA), der politischen Stiftungen und regionaler Forschungsinstitute zunutze machen. Dabei sollten aber nicht wie bisher die gesamtwirtschaftlichen Aspekte einseitig auf Kosten der übrigen entwicklungspolitisch relevanten Kriterien und Risiken überbetont werden.

Darüber hinaus wäre hinsichtlich der Länderkonzepte des BMZ eine stärkere Kooperation mit anderen Gebern, inklusive NROs, angeraten, bei denen ähnliche Konzepte erarbeitet werden (z. B. Weltbank, Brot für die Welt).

3.2 Bildung regionaler Programmschwerpunkte im BMZ

Die Bildung von Förderschwerpunkten gemäß den eigenen entwicklungspolitischen Prioritäten und der Nachfrage aus den Entwicklungsländern sollte verstärkt werden, um den Nutzen der eingesetzten Mittel zu optimieren (s. BMZ 1994b:47). Dabei sollte sich das BMZ auf policy-Vorgaben konzentrieren und die Vertiefung des Sektorwissens der GTZ oder externen Fachinstituten überlassen. Dadurch würde aller Voraussicht nach der Projektimpact signifikant erhöht und die Geber-koordination erleichtert. Außerdem wären erhebliche Kosteneinsparungen wahrscheinlich, weil der Aufwand für einzelne Projekt-Vorstudien vermindert würde; auch offene Orientierungsphasen könnten dadurch in Umfang und Dauer eingeschränkt werden.

3.3 Realistischere Festlegung der Partnerleistungen

Bei Einbau entsprechender Sanktionsmöglichkeiten (für den Fall der Nichteinhaltung) bis hin zum Projektabbruch wäre dies ein weiteres Mittel der Kosteneinsparung. Zu oft hat in der Vergangenheit die deutsche Seite — entgegen allen ursprünglichen Absprachen mit dem Partner und mehr oder weniger versteckt — sogar die Finanzierung von Funktionskosten der Träger mit übernommen, nur um die Fortführung des Projektes nicht zu gefährden, obwohl abzusehen war, daß die Nachhaltigkeit der Vorhaben nicht gegeben war. Auch für die sogenannte 'Nachbetreuungsphase' sollten entwicklungspolitisch orientierte limitierende Kriterien eingeführt werden (BMZ 1994b:36); gleiches gilt für versteckte, nicht entwicklungspolitisch begründbare Dauersubventionen.

4. Verständnissvolle, partnerschaftliche EZ ist gewinnbringender als Kontrolle

Ein wesentlicher Mangel der ZOPP ist seit jeher gewesen, daß sie von einem zu starren Verhältnis von Planung und Projektergebnis ausging. Statt dessen sollte die ZOPP dem Prozeßcharakter und den kommunikativen Aspekten der Planung ein größeres Gewicht beimessen. ZOPP sollte vor allem dem Klärungs- und Verständigungsprozeß zwischen Menschen dienen, die gemeinsam etwas verändern wollen, und denen eine Planung als Orientierung für zielgerichtetes gemeinsames Handeln den geordneten Umgang mit knappen Ressourcen ermöglicht (s. GTZ 1995:15; GTZ 1997). Erkenntnis, Verständigung und Nachhaltigkeit sind letztendlich nicht zu erzwingen: weder mit Zuckerbrot noch mit Peitsche. Das gilt sowohl für zu technologiegläubige Experten als auch für die Partner der TZ.

Folglich sind auch Kontrollen und Konditionen allein ein wenig effektives Steuerungsinstrument. Die Kontrollierten finden so gut wie immer Wege, diese Kontrollen zu umgehen, wie man an schönfärbischen Projektfortschrittskontrollen und Evaluierungen, an *window-dressing* auf allen Ebenen der EZ sehen kann. Die Fähigkeit zum Zuhören, zum Voneinander-Lernen, zum kreativ-konstruktiven Ausprobieren neuer Ideen ist für die Entwicklungsexperten wichtiger als 'Missionierung', zum Beispiel durch Vulgarisierung von 'Innovationen', die sich allzu oft als für die Zielgruppen unbrauchbare Technologien oder Doktrinen herausstellten.

Wichtig ist auch, die entwicklungspolitisch orientierte Eigenverantwortung und -initiative der Experten zu stärken. Auch das geht nicht von heute auf morgen. Erst unter dieser Voraussetzung aber ist es sinnvoll, nur noch die allgemeine Zielrichtung vorzugeben und die Anpassung der allgemeinen policy-Vorgaben der Projektplanung an die spezifischen Bedingungen im Einsatzland den Experten — in enger Zusammenarbeit mit den Zielgruppen — zu überlassen. Die ZOPP-Philosophie der Problem- und Partnerorientierung gibt -wenn sie verantwortlich im entwicklungspolitischen Sinne gehandhabt wird — da-zu die richtige Richtung an.

Die Entwicklungszusammenarbeit sollte sich allerdings stärker als bisher auf jene Partner beschränken, die von den Zielgruppen als legitime Vertreter anerkannt werden; insofern ist die politische Konditionierung nicht nur gerechtfertigt, sondern sie sollte konsequent angewandt werden.

Developer's Note: These pages were developed for use on the Netscape browser. Please address comments to [Jacques van Laar](#), Information Programme, ECDPM
